

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Camila Helena Pivante Mendes¹

**“Precisamos de uma reforma política!”: um estudo
sobre reformas eleitorais no Brasil contemporâneo**

Texto de apoio para o pôster a ser apresentado no X Seminário Discente do
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.

São Paulo

2020

¹ Agradeço a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por ter concedido o apoio financeiro necessário para a realização desta pesquisa. As opiniões, hipóteses, conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a opinião da FAPESP.

Introdução

Muito se fala sobre a necessidade de fazer uma reforma política ampla no Brasil. Isso quase sempre significa uma revisão das regras eleitorais que, por argumentos não exatamente claros, iria resolver todos os problemas latentes do país – de distorções da representação (Ames, 2003) à corrupção (Gingerich, 2016). Tanto no debate especializado, quanto no senso comum, começar pelo sistema eleitoral parece ser a melhor alternativa:

Se vier uma reforma eleitoral teremos a satisfação, boba, mas bem-vinda, de termos feito uma revolução que, pelo menos desta vez, não imitou uma americana, antes a melhorou. (VERÍSSIMO, Luis Fernando. Bolsos Fundos. **Portal Estadão**, 29 de out. de 2020)².

O país está pior do que em outros momentos, pior do que em 1964 [...] [A reforma política] é uma opção para salvar o sistema democrático no Brasil. (SERRA, José. **Universo online (UOL)**, 24 de jun. de 2017)³.

Tendo em vista as acaloradas discussões sobre o tema, este trabalho tem por objetivo agregar evidências e pôr o debate em perspectiva. Muitas das afirmações sobre reforma política, apesar de perenes no debate público e na academia, são feitas com base em informações anedóticas e análises conjunturais. Proponho aqui uma abordagem diferente, pormenorizada, que se dedica não aos atores envolvidos no processo ou ao trâmite das propostas no Legislativo, mas ao seu conteúdo propriamente dito.

Sabemos que mudanças na legislação eleitoral passam por tramitações específicas no Congresso Nacional e no Tribunal Superior Eleitoral, resultando em novas regras ou na alteração de regras anteriores. Assim, procuro trazer mais clareza ao debate analisando reformas na legislação eleitoral brasileira pós-1988. Mais especificamente, foram investigados a nível de dispositivo os dois principais documentos de regulação para as eleições do país: o Código Eleitoral de 1965 e a Lei das Eleições de 1997.

Com base nas informações coletadas, pretendo, ao final da exposição, questionar afirmações sobre a necessidade de uma reforma política no Brasil – assertivas quase sempre alinhadas com a falsa impressão de estática no nosso sistema eleitoral. No entanto, longe de apenas contrariar especulações, procuro indicar também os próximos passos da análise, encorajando acima de tudo o rigor metodológico no estudo de fenômenos político-sociais.

² Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/colunas/luis-fernando-verissimo>>

³ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/06/24/serra-defende-reforma-politica-e-diz-que-pais-esta-pior-do-que-em-1964.htm>>

Metodologia e Resultados

A premissa disseminada de que uma reforma política, sobretudo uma reforma eleitoral, resolveria problemas basilares da política brasileira assenta-se sobre a alegação de que não estão sendo feitas alterações no sistema eleitoral⁴. Ao menos não substancialmente. Mas essa afirmação é, antes, uma suposição do que um fato empiricamente verificado. Até a submissão deste trabalho, não encontrei nenhum repositório que corroborasse com esse argumento – ou com qualquer outro de mesma natureza. Por via das dúvidas, optei, em coautoria com colegas de trabalho e pesquisa, pela construção de uma base de dados inédita.

Procuramos investigar se matérias eleitorais estão sendo efetivamente alteradas e em que medida isso acontece. Nesse sentido, nos dispomos a analisar os diplomas⁵ em sua menor unidade passível de revisão, isto é, os dispositivos⁶. Cada dispositivo contém apenas uma alteração à lei, mas um diploma pode conter vários dispositivos.

Considere a Lei nº 12.034/2009, um diploma que sugere alterações às leis nº 9.504/1997, 4.737/1965 e 9.096/1995. Ainda que estejamos tratando de apenas uma matéria legislativa, o documento carrega consigo proposições que modificam outros 202 artigos, parágrafos, incisos e alíneas.

Acreditamos ser a coleta por dispositivo uma forma adequada de se lidar com reformas porque, ao levarmos em consideração a menor unidade legislativa, é possível quantificar de forma mais acurada revisões às quais o sistema eleitoral esteve sujeito⁷. Caso optássemos por adotar como unidade de medida leis por inteiro, correríamos o risco de sub-representar o total de alterações – como observado no exemplo anterior. Nesse caso em particular, cerca de 200 observações não seriam adicionadas ao banco.

Como mencionado, as eleições brasileiras são essencialmente regidas por duas leis: o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997); foram essas as legislações que orientaram a coleta. Todos os diplomas de alteração referenciados por esses estatutos durante os 31 anos que se interpuseram entre a Constituição Federal de 1988 e o ano de 2019 foram percorridos. As alterações encontradas foram tipificadas em quatro diferentes categorias:

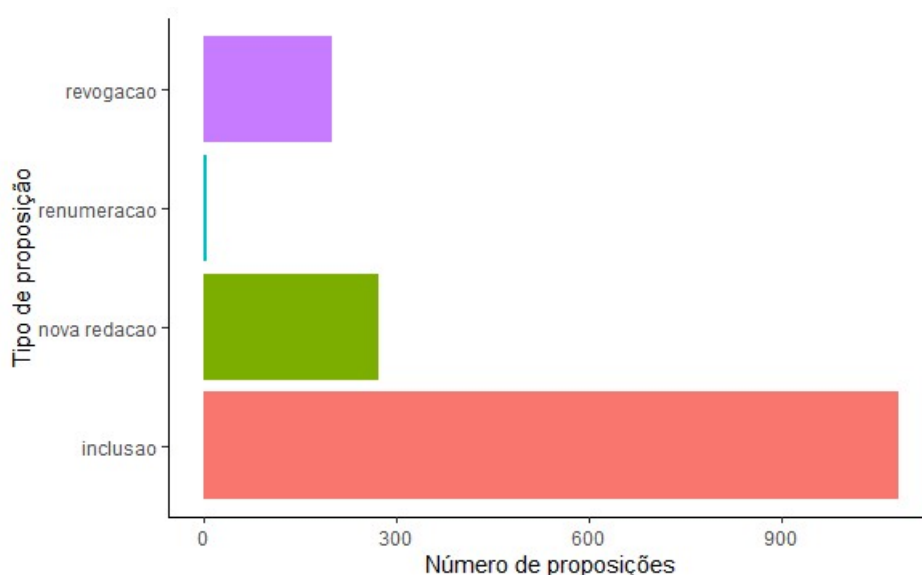
⁴ NETO, Octavio. CORTEZ, Bruno. & PESSOA, Samuel. Redesenhando o mapa eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 17, junho de 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/op/v17n1/v17n01a02.pdf>>

⁵ Vocabulário jurídico utilizado para se referir à categoria geral a que pertencem leis, leis complementares, emendas constitucionais, decretos, decretos-lei, etc.

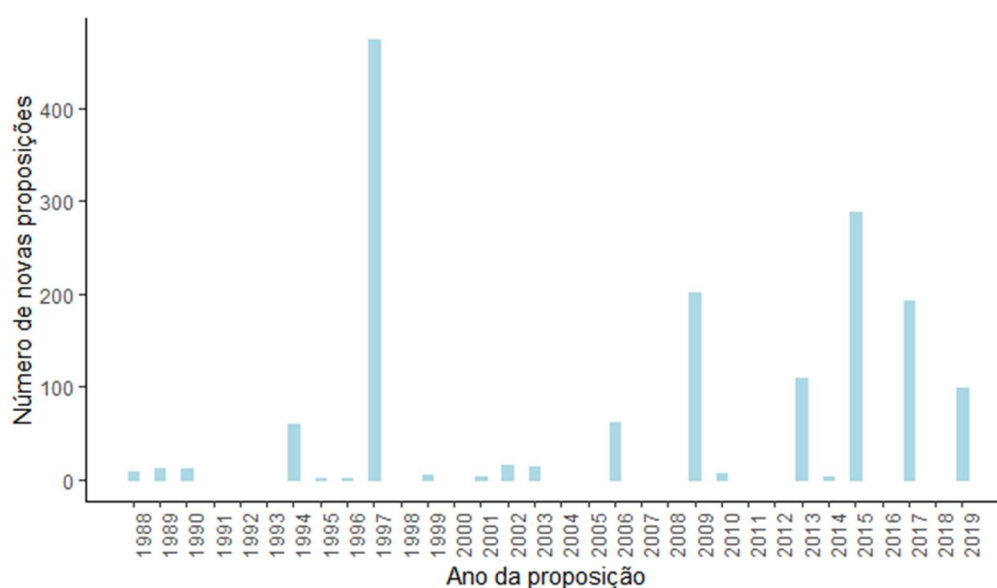
⁶ Dispositivo é o termo do vocabulário jurídico utilizado para se referir à categoria geral a que pertencem artigos, parágrafos, incisos e alíneas; ou seja, mínimas alterações ao diploma (à lei).

⁷ Para maiores informações sobre análise de dispositivo, ver Arantes & Couto (2010) e Freitas (2016).

- Inclusão: quando um dispositivo inteiramente novo é integrado ao texto original;
- Nova redação: quando um dispositivo original é reescrito, isto é, quando são feitas revisões parciais do texto original;
- Revogação: quando um dispositivo é retirado do texto;
- Renumeração: quando um dispositivo é renumerado.



Além dessas, registramos todas as informações necessárias para que cada revisão pudesse ser compreendida sem que se recorresse à legislação original. A transcrição completa do dispositivo e de seus pares (artigos, parágrafos, incisos ou alíneas aos quais o dispositivo sob análise pertence) compreende boa parte deste esforço. Nesse processo foram coletadas 37 leis: nas últimas 3 décadas, o total de alterações chegou a 1.560 e isso nos dá uma média anual de 50 alterações.



Vale notar que, em ano de eleição, nenhuma lei que trata de dispositivos eleitorais é alterada – conforme determinação do artigo 16 da Constituição Federal/1988. A maioria dos novos dispositivos é oriunda de projetos de lei que versam sobre eleições, sendo raros os casos em que o ajuste é proposto por projetos de lei complementares ou decretos-lei. Já o baixo número de vetos (74 registros, pouco mais de 4,7% do total) indica a fraca resistência oferecida pelo Poder Executivo às proposições. E isso, por sua vez, significa que centenas de dispositivos do Código Eleitoral, da Lei das Eleições e de matérias legislativas complementares foram efetivamente adicionados, excluídos ou reescritos nos últimos anos e não somente propostos, como alguns poderiam supor⁸.

Existem, atualmente, limites para gastos de campanha em eleições municipais, cotas de gênero a serem cumpridas em eleições proporcionais, mecanismos de controle sobre propaganda eleitoral *online* e limites para o autofinanciamento de candidatos. Essas são apenas algumas das principais alterações implementadas nos últimos anos, o sistema eleitoral não opera hoje da mesma forma que operava em 1988.

Conclusão

Por mais proveitoso que tenha sido não mais restringir nossas discussões a análises conjecturais ou anedóticas, há muito trabalho a ser feito. Em primeiro lugar, acredito ser necessário entender que ideias as pessoas procuram expressar quando clamam por uma reforma política. A rigor, o sistema eleitoral e o modelo de financiamento de campanha foram consideravelmente resguardados nas últimas décadas. No entanto, como demonstramos, a legislação eleitoral sofreu, no mesmo período, centenas de alterações. A qual desses universos pertencem os discursos sobre reforma política? Por que existe uma expectativa de que reformas eleitorais sejam a cura para todos os males? Não acredito ser possível justificar a reincidência de ideias desse tipo sem que se observe o sentido da associação.

Uma vez que tenhamos desvendado o imaginário popular sobre o tema, é preciso encontrar uma forma de ler esses dados mais atentamente e esse é um excelente momento para que se unifiquem estudos legislativos e eleitorais. Dos projetos propostos por congressistas, quantos chegam à sanção presidencial? Se mudássemos o foco para a relação entre parlamentares ao invés da relação Executivo-Legislativo, ainda seria possível dizer que projetos de lei que versam sobre eleições encontram fraca resistência? Quais assuntos são

⁸ Importante ressaltar que me refiro, aqui, às matérias aprovadas pelo Legislativo e sujeitas ao veto do(a) presidente. Dispositivos propostos por congressistas que sequer sobrevivem à tramitação no Congresso são uma questão sobre a qual não me debruço neste trabalho.

tratados e quais são mais sensíveis a revisão? Quem são os autores das propostas? Quais matérias são questionadas judicialmente? Essas são apenas algumas das perguntas que despertam interesse ao olharmos para o banco.

Em resumo, reformas eleitorais vêm acontecendo desde a redemocratização e todas produzem inúmeras alterações aditivas, modificativas ou supressivas às regras do jogo eleitoral. O teor dessas modificações ainda é algo a ser discutido; mas, ainda que essa e outras questões estejam abertas ao debate, o que finalmente podemos afirmar é que a legislação eleitoral não é, em absoluto, estática.

Felizmente, essa base de dados não se tornou apenas um antídoto contra as falsas impressões que orbitam o debate público, mas contribuiu também para o avanço de áreas correlatas – como estudos sobre mudança institucional e comportamento político. Com relação ao meu tema de pesquisa, estou segura de que demos um primeiro passo rumo à construção de uma agenda que se ocupe com reformas eleitorais no Brasil contemporâneo.